

憲法中關於國家基本體制之釋義

黃城

| |
|---------|
| 壹、國體與政體 |
| 貳、主權 |
| 參、國民 |
| 肆、領土 |
| 伍、國旗 |

我國憲法對國家的基本體制之規定，見第一章總綱之中。該章共有左列六條：

- 第一條 中華民國基於三民主義，為民有民治民享之民主共和國。
- 第二條 中華民國之主權屬於國民全體。
- 第三條 具有中華民國國籍者為中華民國國民。
- 第四條 中華民國領土，依其固有之疆域，非經國民大會之決議，不得變更之。
- 第五條 中華民國各民族一律平等。
- 第六條 中華民國國旗定為紅地，左上角青天白日。

上引六條，除第五條，屬民族問題與平等權問題，會在相關章節中論述外，其餘五條，分別是有關國體與政體、主權歸屬、國民、領土與國旗之規定，可說是我國的基本體制，本文即分五項論述之。

壹、國體與政體

一、國體與政體之定義：在十七、八世紀之前，人們往往把國家與政府混爲一談，並沒有把兩者加以清楚劃分。直到盧梭（Rousseau, Jean Jacques, 1712-1778）的「民約論」（The Social Contract, 1762）問世，才把國家與政府分開，而後之政治學者據以引伸，乃有國體與政體之區分。

國體指的是國家的形態（Form of State），一般皆以國家主權之歸屬，作爲國體分類的標準，如國家主權屬於君主者，爲君主國體；如國家主權屬於少數人者，爲貴族團體；如國家主權屬於全體國民者，爲共和國體。亦有以國家元首之身份爲區分標準者，如國家元首爲世襲之君主者，稱爲君主國體，如英國、日本等是；如國家元首是由國民選舉產生者，稱爲共和國體，如美國、法國等是。

至於政體則是政府的形態（Form of Government），一般皆以統治權的行使方式做爲區分之標準，如統治權之行使受法律之約束，並以民意爲依歸者，稱之爲民主政體或立憲政體；如統治權之行使，不受法律約束，亦不以民意爲依歸者，稱之爲專制政體或獨裁政體。

二、國體與政體之關係：對此兩者之關係，我們要注意的是，國體之爲共和或君主形態，其與政府之爲民主或獨裁形態，兩者間並沒有必然的關係；換句話說，共和國體的國家，並不一定就是民主政體，譬如現在的各個共產國家，以及二次戰前之德國，雖都以共和爲國體，但實際上却是獨裁的政體。而君主國體的國家，也有民主政體者，最著名的例子就是英國與日本，雖有皇室爲國家之象徵，但其統治權之行使，則受法律之約束，並以民意爲依歸。而就民權政治之發展潮流言，君主國體又爲獨裁政體之國家，終將爲歷史所淘汰，共和國體兼具民主政體之國家，才是符合進化原則，爲人類爲追求之目標。

三、各國之有關規定：就目前世界上所頒佈之憲法來看，絕大部份均將國體明定於憲法條文或序言中，譬如美國聯邦憲

法序文，明定美國爲合衆國，法國第五共和憲法第二條，規定法國爲共和國，日本憲法第一條則規定：「天皇爲日本國的象徵，及日本國民統合的象徵，其地位基於主權所在之日本國民的總意」，泰國憲法第一條與第二條，則明定泰國爲單一的、立憲的君主國；其實例甚多，僅舉此以概其餘（註一）。至於各國憲法對其政體之規定，則表現方式頗不一致，大約有四種方式：一是直接明定於憲法之中，如美國憲法第四條第四項規定：「合衆國應保證全國各洲實行共和政體」；二是以間接方式明定於憲法中，如法國第五共和憲法第八十九條規定：「修改憲法不得以共和政體爲對象」；三是將國體與政體混列一起者，如丹麥憲法第二條規定丹麥爲立憲君主政體；四是憲法無特立條款以規定政體，但在各種制度內來表示政體者，例如我國憲法，一見即知其爲民主政體（註二）。

四、我國憲法對國體與政體之規定：憲法第一條規定：「中華民國基於三民主義爲民有、民治、民享之民主共和國」，這一條文，不僅揭示中華民國爲共和國體，同時也是民主政體；而以三民主義冠於國體政體之上，則表示出三民主義與中華民國之關係密不可分，因爲中華民國的產生，是國父孫中山先生標舉三民主義，領導國民革命所創建的，先有三民主義之理想，而後有中華民國之事實，中華民國即一三民主義之國家，共和國體與民主政體也正是國父所主張的，他說：「余之民權主義，第一決定者爲民主，而第二三決定，則以爲民主專制必不可行，必立憲而後可以圖治」（註三），又說：「一國之內人人平等，君主何復有存在之餘地……君主立憲，在他國君民無甚深之惡感者，猶或可暫安於一時，在中國必不能行」（註三）。可見我國憲法第一條對國體與政體之規定，是符合國父思想的，同時也說明了中華民國立國的精神所在。

貳、主權

一、主權之定義：主權（Sovereignty）是近代國家的構成要素之一，其字源於拉丁文 *superans*，含有「最高」或「較高」的意義，惟其明確之定義，實爲政治學上與法律學上一異常艱深、難以界說之問題，學者布利氏（James Bryce）曾有一套說辭，以告訴英國人民，如何找出英國主權之所在，饒富堅發性，茲列述如下（註四）：「譬如城市屋主，在被市府收稅員向彼徵收某項租稅之時。則可以問收稅員何以彼須繳納該項租稅？則收稅員立即可以回答，係由市政會議決定，

凡屬屋主，均須繳納該項租稅。於是屋主可以再問市政會議何以有此權力，作成此種決定？則收稅員又可再行回答，乃係根據國會某種法律規定，因之市政會議乃遂享有此種權力，作成此種決定。於是屋主乃更追問，何以國會乃有此種權利（Right）制定該項法律，授予市府以徵收該項租稅之權力（Power）？則收稅員僅能回答，在於英國，凡人皆知國會制定法律，並無任何其他權力，可以將其推翻。所以在於英國，國會高於其他之一切機關。易詞言之，國會即為主權所在之機關。」布利氏所論，雖然不免受「議會主權說」所影響，惟我們從這一段文字中，也可略窺主權之性質與意義所在。綜言之，主權乃是指以國家為範圍，所展現出來的「對人的最高權」、「對領土的最高權」與「對組織的最高權」，故亦可名之為「最高統治權」（註五）。

一、主權之特性：一般而言，主權的特性包括(1)最高性（supremacy），(2)永久性（perpetuality），(3)普遍性（universality），(4)無限制性（unlimitation），(5)不可分割性（indivisibility），(6)不可讓與性（inalienability）。此雖然為傳統主權學說之觀念，有若干現代多元主權論者對之頗有批評，但仍值得我們參考。

三、主權學說概述：歷來對主權之最後歸屬，隨時代而有不同之主張，要而言之，可分為君主主權說、議會主權說、國家主權說、多元主權說與國民主權說等五種不同學說。君主主權說，認為君主乃一國之最高主權者，不受現實法之限制，自應為國家主權所在，此說乃君主專政時代之產物；議會主權說，則盛於十九世紀之英國，認為英國之議會既能制定任何法律，則議會為至高無上，自應為國家主權之所在。國家主權說，認為國家係一法人，主權乃此一具有法人人格之國家所有，此說有助於伸張國家權力，其弊亦在此，易於形成帝國主義思想。多元主權說，認為國家為人類社會團體之一，其特質不在主權之擁有，而在提供「公共服務」（Public services），國家並無絕對之權力，它應與其他團體共同享有主權，故稱為多元主權說。國民主權說，認為國民全體為主權所有者，主權不能屬於任何個人或團體，而是屬於全體國民，這是十八世紀以來盛行於法國之學說。在一七八九年法國大革命時所發表的「人權憲法」第三條即規定：「主權全體，根本屬於國民；任何團體或個人，不得行使未經國民賦予的職權」。

政治學者大抵皆認為國民主權說已隨民主政治的發展，成爲一種當然的主張，不過議會主權說與多元主權說，亦有若干可取之處。

四、我國憲法對主權歸屬之規定：從政治史上來觀察，我國長久以來皆處於「君主主權」階段，三代以後之君主皆視國家為私產，與「天下為公」之理想相去日遠，所以，政治愈趨專制，而民生愈趨苦痛；國父在民權主義思想中，曾把權力的演變分為神權時代、君權時代與民權時代，主張革命後的新中國，必須行主權在民的民權制度，他並且不滿意議會政治，提倡直接民權與全民政治來改良之，可以說國父是主張國民主權說的，這正是現代政治思想的主流所在。我國憲法第二條規定：「中華民國之主權屬於國民全體」，明確指出我國是採用國民主權的國家，主權歸屬於全體國民，而不屬於任何個人或機關，故當任何個人或機關在行使國家之一切權力時，皆須直接或間接獲得主權所有者的全體國民之付託。此種規定，衡諸各國憲法，如法國第五共和憲法第三條第一項規定：「國家主權屬於人民；人民通過其代表，及依人民投票行使主權」，第二項規定：「人民之一部，或任何個人，均不得擅自行使主權」，可說為最進步之規定，亦深符國父思想之本義。

叁、國民

一、國民之定義：國民是國家構成的另一要素，一個國家如無國民，自不可能成立，其理甚明。一般人每把國民、人民與公民三者混為一談，有加以辨明之必要。所謂國民，專指取得本國國籍之人民而言，國民當然就是人民，但人民却未必全是國民，例如有喪失國籍之人民，居留於某國境內，可稱為該國無國籍之人民，但却不能稱為該國國民，因其不具該國國籍也。國籍是國民資格取得與身份確定的憑藉，也是確定國民對國家的各種權利義務關係之起點。至於公民，則是指取得法定資格，享有參政權的國民而言，換句話說，公民必是國民，而國民未必就是公民，公民資格的取得，除必須具有國籍外，尚要具備其他的條件。

二、國籍取得的規定：各國對國籍取得的規定，可分兩方面來看，首先就先天固有國籍（Original Nationality），也就是以出生而取得的國籍而言，可分為三種不同原則，其一是血統主義，也就是根據父母的血統來決定其子女之國籍，凡父母之具有甲國國籍者，則不論其子女是否於本國出生，皆取得甲國國籍，如德國、奧地利即採此原則。其二是出生地主義，也就是根據本人出生之地點，來決定其國籍，凡出生於一國統治法權（Jurisdiction）之下者，不論其父母之血統與國

籍爲何，其出生者即取得該國之國籍，如阿根廷、智利等是採用此一原則。其三是兼採上述兩種原則，但其輕重不同，因此又有兩種情形：一是以血統主義爲主，而以出生地主義爲輔，也就是凡本國人民之子女，不論其是否生於本國，皆可因其父母之血統而取得本國國籍，但出生於該國之外國人民子女，亦可經由法定手續取得該國國籍，如法國、日本是採用此種原則。二是以出生地主義爲主，而以血統主義爲輔，也就是凡在該國統治法權下出生者，即取得該國國籍，且凡該國國民之子女，雖在外国出生，亦取得本國國籍，如英國、美國是採用此種原則。

其次再就傳來國籍 (Acquired Nationality)，也就是指由出生以外之原因取得之國籍者來看，約可分爲以下幾種途徑：(一)是經由婚姻的途徑，如甲國人嫁乙國人爲妻，則取得乙國國籍，不過也可依甲國法律，保留甲國國籍。(二)是經由認知的途徑，即父母爲甲國國籍，由其認知之後，子女亦可取得甲國國籍。(三)是經由收養的途徑，如甲國人爲乙國人收養爲子女時，可依法取得乙國國籍。(四)是經由歸化的途徑，凡外國人或無國籍人，經本國法律許可而歸化者，取得本國國籍。

以上是綜述國籍取得的各種方式。

三、我國國籍之取得：我國憲法第三條規定：「具有中華民國國籍者，爲中華民國國民」，對國民資格之取得，有明確的指示。而我國現行國籍法及其施行條例，則遠在民國十八年二月五日，即由國民政府公布；綜觀我國國籍法之內容與精神，在先天固有國方面，是採用血統主義爲主、出生地主義爲輔的原則，依據國籍法第一條之規定（註六），下列各人屬中華民國國籍：

1. 生時父爲中國人者。
2. 生於父死後，其父死時爲中國人者。
3. 生無可考或無國籍，其母爲中國人者。
4. 生於中國地，父母均無可考，或均無國籍者。

至於出生地以外之方式取得國籍的途徑，依國籍法第二至第八條之有關規定，下列各人爲取得中華民國國籍之人（註六）：

1. 嫁爲中國人妻者，但依其本國法保留國籍者，不在此限。

2. 父爲中國人，經其父認知者。

3. 父無可考或未認知，母爲中國人，經其母認知者。

4. 爲中國人之養子者。

5. 歸化者。亦即外國人或無國籍人，經內政部許可歸化者。

從我國國籍法之有關規定，可見我國對國籍的取得，具有相當寬厚的精神，此與「有容乃大」的傳統文化理想遙相呼應，值得我們注意。

四、我國國籍之喪失與回復：依照國籍法第十、第十一兩條之規定，有左列情形之一者，喪失中國國籍：

1. 爲外國人妻，自請脫離國籍，經內政部許可者。

2. 父爲外國人，經其父認知者。

3. 父無可考或未認知，母爲外國人，經其母認知者。

4. 歸化外國者，將喪失中國之國籍，但以年滿二十歲以上，依中國法有能力者爲限。

依前2、4兩款喪失國籍者，以依中國法未成年或非中國人之妻爲限。

又依照國籍法第十五條之規定，中國人因婚姻關係，或因歸化外國，而致喪失中國國籍者，經內政部之許可，得回復中華民國國籍，此亦對同胞之保護也。

肆、領土

一、領土之定義：領土也就是國土（State territory），它是一個國家人民的生活基礎，也是國家行政主權的範圍；換一句話說，一個國家若祇有人民與主權，而無一定之領土，則人民無生息之地，主權無行使之所，實不能成其爲國家，因此，領土亦爲近代國家的構成要素之一。

就憲法學上言，領土一方面爲國家主權行使的範圍，可以積極的對其領土內之一切人和物行使其權力，一方面又具有排

他性之意義，可以消極地排除外國在其領土內行使權力。領土也不是私法意義上的世襲財產，因國家主權與私人所有權性質不同，後者可以代價轉移，前者則不可，每個國家皆有權力維護其領土之完整，這可視為主權行使的方式與象徵之一。

傳統的領土觀念，僅以一個國家權力所能及的陸地為限，現代所謂的領土，則可包括領陸、領空、領海與領河四者，略述如下：

1. 領陸：即以陸地為主權行使之範圍，而尚包括陸地下之礦產、資源及其他之人為設施，如地下鐵路、電纜等。

2. 領空：根據一九一九年「巴黎國際航空公約」規定，國家對其領土之上空，有完全而獨佔的主權，惟平時應允許「無惡意的自由航行」。

3. 領海：係指從一國海岸線向外延伸一定範圍內之水域，為其領土之一部份，通常為海岸低潮點起算三英哩，過此範圍為公海。在領海之內，他國船隻有「無惡意的通過權」。近年來，各國對領海範圍時有爭執，尤其有主張擴充「經濟海域」至二百英哩者，影響有關權益甚為複雜，尚有待解決。

4. 領河：國內河川皆屬國家主權完全控制之範圍，但若屬「國際河川」如多瑙河及萊茵河，或「國際運河」如巴拿馬運河及蘇伊士運河，則應依有關條約，允許各國自由航行。

除以上四點外，各國的船艦、使館，事實上雖非為本國領土，但在國際間互相尊重的原則下，國際法亦承認其為國家領土的延伸部份。

二、各國憲法對領土的規定形式：各國憲法對其領土之規定，可以分為列舉主義與概括主義兩種，各有特性與意義，茲舉例說明之：

1. 列舉主義：就是把國家領土的組成部份，一一列舉於憲法之中，如瑞士聯邦憲法第一條規定：「瑞士聯邦，由 Jurich、Berch、ducerne、Uri、Schwyz、Glaris……等二十二個聯合於現同盟下之人民組織之」，分別時其各邦之名稱明定於憲法中，此稱為列舉主義。列舉主義之優點有二：一是時本國領土一一列舉於憲法中，使國內外人士能明確認識其領土之範圍，二是在領土被侵略國家，可喚起國民收復國土之決心，如在聯邦國家，則可保障各邦之地位及其領土之完整。但列舉主義亦有其缺點：一是國家之行政區劃，亦因社會情勢或行政上之需要，時有調整必要，如以列舉主義方式規定於

憲法中，則往往難免有修憲之麻煩。二是若國家地域繁多，欲逐一列舉，不免有所遺漏，易生後患。

2. 概括主義：就是憲法對國家領土的範圍，祇作概括性之規定，不一一加以列舉，如韓國憲法第四條規定：「大韓民國領土，爲大韓半島及其附屬島嶼」，又如一九四六年巴拿馬憲法第三條規定：「巴拿馬共和國，依照巴拿馬與哥倫比亞、哥斯達黎加兩國所訂之邊界條約，建立於該兩國間之陸地與島嶼領土之上」。概括主義之優缺點，巧好與列舉主義相反，讀者可自行推論。

此外，尙有不將一國之領土，規定在憲法之中的國家，如美國聯邦憲法，縱謂國會有權處理美國領土，與制定有關領土之法規，至於何者爲美國之領土，則既未加以分別之列舉，也沒有予以概括之規定。此種情形，論者以爲「領土雖爲國家構成極其重要之一要素，他即以其事之過於重要，是以又不待於憲法之作明文之規定，而後人民乃能曉然於何者之爲該國之領土，而知加以愛護與捍衛」（註八），此說詢爲的論。

三、我國憲法對領土之規定及其意義：憲法第四條規定：「中華民國之領土，依其固有之疆域，非經國民大會之決議，不得變更之」，觀此條文，可從兩方面說明其意義：

1. 規定形式採概括主義：條文之前半段「中華民國之領土，依其固有之疆域」，所謂固有之疆域，顯爲概括形式之規定，此與民國二十五年五月五日公布之「五五憲草」，分別將中華民國各省名稱列舉於憲草中之形式完全相反；何以要採概括式規定呢？林紀東先生一爲：「現行憲法制定之初，鑑於我國失土尙有未復者（如澳門、香港），列舉反多不便，故採概括主義，並用「依其固有之疆域」一語，俾國人對於先民辛勤開闢之土地，增加珍重愛惜之心」（註九）。此說爲一般學者所接受。

2. 領土之變更採憲法限制主義：一般國家對領土變更，均嚴加限制，而其限制方式，有憲法限制主義與法律限制主義兩種，前者規定制憲或修憲機關，始得爲領土變更之決定，後者則規定立法機關始得依照立法程序通過領土變更案，兩者皆不准由行政機關變更領土。我國憲法第四條後段：「非經國民大會之決議，不得變更之」，國民大會爲我國制憲與修憲之機關，依照國父發明權能區分之政治理論，國民大會是代表人民在中央行使政權，由其掌管領土變更之權力，除表示我國對領土之變更，係採憲法限制主義，同時，也深符主權在民之義。

總之，我國由於清代積弱不振，導致領土爲列強所侵略，故在憲法中採概括主義規定領土範圍，實含有激勵國人收復失土之義，而領土變更採憲法限制主義，須經國民大會決議，表示對茲事之慎重。凡此皆在適應時代之需求，亦符合 國父思想之大戰。

伍、國旗

一、國旗之意義及各國憲法有關規定：國旗是代表一個國家的標誌，也蘊含著一個國家的立國精神，國旗所升之地，即爲國家主權行使之地，其地位之尊崇，各國皆視爲國家之重要象徵，而在憲法中有所規定。

近代國家以國旗入憲者，首見於一八三一年的比利時憲法，在第一二五條規定：「比利時國旗，爲紅、黃、黑三色……」，其後各國率皆在憲法中規定其國旗，如二次大戰後的西德基本法第二十二條規定：「聯邦國旗爲黑紅金色」，而一九四六年公布的巴西憲法，甚至在第一九五條中規定：「本憲法公布時，現行使用之國旗、國歌、國璽及軍器，均爲國家之象徵」。這是因爲國旗等物，大抵皆爲一國歷史發展之產物，往往在憲法制定之前即已形成，且爲人民所接受，故憲法加以延續性之追認。我國國旗也是產生於憲法制定之前。

二、我國國旗的產生及其意義： 國父倡導革命，在同盟會時代，即主張採用青天白日紅地三色旗，辛亥革命時，孫先生曾手訂青天白日滿地紅爲我國國旗，但民國成立，却在匆促間以五色旗爲國旗，這是 國父所反對的；直到北伐成功，全國統一，才於民國二十年六月一日公布之訓政時期約法第四條中明定：「中華民國國旗定爲紅地，左上角青天白日」，此後即沿用至今。後來，在憲法第六條中規定：「中華民國國旗，定爲紅地，左上角青天白日」，可說一字不變地照抄過來，這也可顯示國人皆能接受青天白日滿地紅之國旗也。

青天白日滿地紅之國旗，是流了無數先烈之鮮血、歷時數十年才造成的，具有莊嚴之歷史意義，先總統 蔣公會解釋國旗說道：「青天白日來代表我們的國家，不僅要我們的國家和青天白日一樣的萬古如新，永久存在於宇宙，並且還要如太陽之麗中天，普遍照耀著全世界到處光明，永遠光明……青天表示崇高偉大之志氣，白日表示光明潔淨之心地，紅地表示熱烈

犧牲之精神……白日的十二道光芒，即所以象徵每日的十二個時辰，和每年的十二個月，其意義就是要我們如同地球對著太陽一樣的循環團轉，周而復始，繼續不斷的進取」（註一〇），這一段話是對我國國旗的意義，所做的最適當之闡釋。

三、刑法對國旗的維護：由於國旗是國家之象徵，其地位無比尊崇，故當以法律維護之。我國刑法第一六〇條規定：「意圖侮辱中華民國而公然損壞、除去或污辱中華民國之國徽、國旗者，處一年以下有期徒刑、拘役或三百元以下罰金」（註一一），同法第一一八條，亦以相同規定來維護外國之國旗、國章，可見我國法律對國旗之尊崇。

註釋

註一：有關各國憲法中對國體、政體之規定，詳可參閱「世界各國憲法大全」（台北，國民大會憲政研討委員會，民國五十四年十一月出版）。

註二：以上四種分類方式，詳可參閱韓駿傑：「比較憲法新編」（作者自印，地點、日期不詳），第八一頁。

註三：國父：「中國革命史」，見「國父全集」第二冊（台北：中國國民黨史委員會，民國六十二年六月），第一八二頁。

註四：參見曾繁康：「比較憲法」（台北，三民書局，民國七十二年七月初版），第二八〇二九頁。

註五：此說可參考「雲五社會科學大辭典」第三冊（台北，台灣省務印書館，民國七十四年二月四版），第六七頁，「主權」條。

註六：引自施茂林、劉清泉主編：「最新實用六法全書」（台南，大偉書局，民國七十六年五月修正版），第六七四頁，「國籍法」。

註七：參見高旭輝：「中華民國憲法論」（台北，帕米爾書店印行，民國六十八年八月七版），第五四頁。

註八：同前註四，第三八〇三九頁。

註九：引自林紀東：「中華民國憲法逐條釋義」第一冊（台北，三民書局，民國六十四年十一月再版），第三九〇四〇頁。

註一〇：間引自前註七，第五八頁。
註一一：引自前註六，第四二五頁。